Deutscher Bundestag **Drucksache 18/10480**

18. Wahlperiode 30.11.2016

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Nicole Maisch, Renate Künast, Dr. Konstantin von Notz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 18/10310 –

Angebote von Drittanbietern und Beschwerden bei der Bundesnetzagentur im Telekommunikationsbereich

Vorbemerkung der Fragesteller

Viele Verbraucherinnen und Verbraucher klagen über Probleme mit Rechnungsposten von Drittanbietern, die sich auf ihrer Mobilfunkrechnung wiederfinden (sogenanntes „WAP-Billing"). Laut „Marktwächter Digitale Welt" der Verbraucherzentralen handelt es sich bei Beschwerden zu Drittanbietern um das derzeit häufigste Verbraucherproblem im Telekommunikationsbereich; die Beschwerdezahlen seien zudem zunehmend (siehe www.marktwaechter.de/pressemeldung/marktwaechterwarnung-mobilcom-debitel-dominiert-bei-verbraucherproblemen-mit). Die Betroffenen haben oftmals gar nicht gemerkt, dass sie eine kostenpflichtige Leistung bestellt haben und in vielen Fällen erfolgt die Rechnungsstellung rechtswidrig, wenn beispielsweise wegen Missachtung der Pflichtangaben nach der Button-Lösung kein kostenpflichtiger Vertrag mit dem Drittanbieter zustande gekommen ist. Die Posten werden von den Telekommunikationsunternehmen ohne Prüfung als Forderung an ihre Kundschaft weitergegeben. Auch wenn es eigentlich keinen rechtsgültigen Vertrag mit dem Drittanbieter gab, müssen die betroffenen Verbraucherinnen und Verbraucher die Forderung aktiv bestreiten, wobei die Klärung der Frage, ob eine Zahlungspflicht besteht, oft sehr aufwändig ist. So stellt sich mitunter schon die Kontaktaufnahme mit dem Drittanbieter als Herausforderung dar, da es häufig keine gültigen Kontaktdaten gibt (siehe Finanztest 10/2016 S. 13).

Mitunter kaufen die Mobilfunkunternehmen den Drittanbietern auch die Forderungen mit einem Preisabschlag ab (siehe Finanztest 10/2016 S. 14).

Im Rahmen einer Stellungnahme des Bundesrats zum Dritten Gesetz zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes (TKG) wurde unter anderem die Einrichtung einer selektiven Drittanbietersperre gefordert. Eine solche selektive Drittanbietersperre ermöglicht den Kundinnen und Kunden mehr Wahlfreiheit und schiebt unseriösen Geschäftspraktiken einen Riegel vor. Darüber hinaus wird vom Bundesrat ein Opt-in-Verfahren statt des bisher bei den meisten Telekommunikationsunternehmen angewandten Opt-out-Verfahrens gefordert (siehe www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0401-0500/436-16(B)pdf?__blob=publicationFile&v=1).

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 25. November 2016 übermittelt.

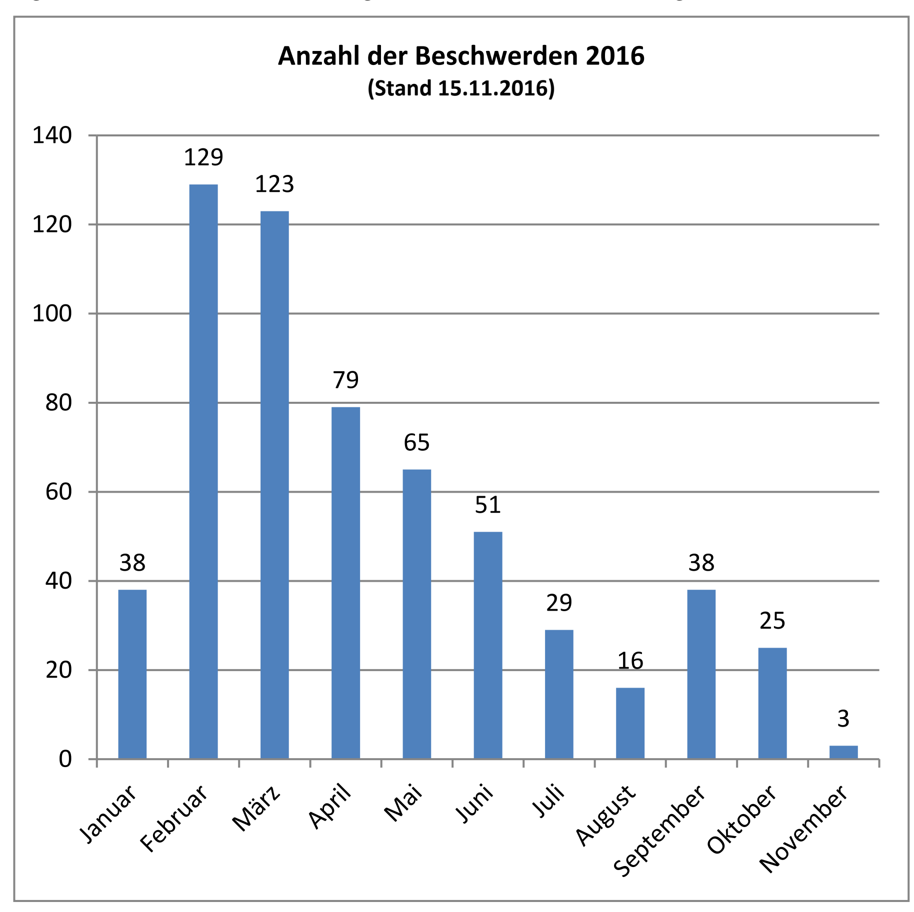
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

1. Wie viele Beschwerden gab es bei der Bundesnetzagentur im Zusammenhang mit Forderungen von Drittanbietern in diesem Jahr?

   Wie hoch schätzt die Bundesregierung die Anzahl an Fällen, bei denen sich Verbraucher im Zusammenhang mit möglicherweise unberechtigten Forderungen von Drittanbietern nicht an die Bundesnetzagentur gewandt haben?

An die Bundesnetzagentur werden immer wieder Beschwerden herangetragen, in denen sich Verbraucher über Positionen in ihren Mobilfunkrechnungen beschweren, deren Ursache sie sich nicht erklären können. Die Anzahl der Beschwerden ist in solchen Fällen im Vergleich zu anderen Missbrauchskonstellationen verhältnismäßig gering.

Aufgrund von Hinweisen auf missbräuchliche Fallkonstellationen hat die Bundesnetzagentur bereits im Vorfeld der vorliegenden Anfrage sämtliche im Jahr 2016 eingegangenen Beschwerden, die einen Bezug zu einer Forderung eines Drittanbieters aufweisen, gesondert betrachtet. Ziel dieser Sonderauswertung ist es, ein detailliertes Bild über die aktuelle Beschwerdelage (z. B. welche Mobilfunkanbieter, Diensteanbieter, Aggregatoren/Paymentanbieter sind betroffen) zu entwickeln. Dabei wurden ausschließlich Beschwerden berücksichtigt, die eindeutig dem Bereich WAP-/WEB-Billing zuzuordnen sind. Es ist nicht auszuschließen, dass einzelne Beschwerden aufgrund der Komplexität der Materie und der unterschiedliche Beschwerdegegenstände in der Erhebung nicht berücksichtigt wurden. Die Beschwerdelage stellt sich danach wie folgt dar:



Seitens der Bundesnetzagentur muss jedoch von einer hohen Dunkelziffer ausgegangen werden. Seriöse Schätzungen der Anzahl der Fälle, in denen sich Betroffene nicht an die Bundesnetzagentur gewandt haben, sind nicht möglich.

Eine hohe Dunkelziffer legen auch die Ergebnisse einer Onlinebefragung durch das Markt- und Meinungsforschungsinstitut YouGov nahe, die im August 2016 mit 2 000 repräsentativ ausgewählten Personen im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz durchgeführt wurde. 13 Prozent der befragten Mobilfunknutzer haben angegeben, vom Mobilfunkanbieter in Rechnung gestellte Leistungen von Drittanbietern nicht bestellt zu haben. Die Mobilfunknutzer waren hiervon nach eigenen Angaben zu 38 Prozent einmal, zu 34 Prozent zweimal, zu 18 Prozent dreimal und zu 6 Prozent viermal oder öfter betroffen. Der Ergebnisbericht der Studie ist dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zur Verfügung gestellt worden.

2. Gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung einen signifikanten Anstieg von Beschwerden in diesem Bereich, und wie ist die Entwicklung über die letzten fünf Jahre?

Eine gesicherte Aussage kann hierzu nicht getroffen werden. Eine belastbare Statistik über die Entwicklung der letzten fünf Jahre liegt nicht vor.

3. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus dieser Entwicklung?

Die Abrechnung von Drittanbieterleistungen über die Telefonrechnung stellt aus Sicht der Bundesregierung ein grundsätzlich zu begrüßendes, da unkompliziertes Geschäftsmodell des mobilen Bezahlens dar und wird für zahlreiche von Verbraucherinnen und Verbrauchern gewünschte Dienste (u. a. Tickets im ÖPNV) verwendet. Innerhalb der Bundesregierung besteht jedoch Einigkeit dahingehend, dass der Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher hierbei an erster Stelle stehen muss. Um dies sicherzustellen, diskutiert die Bundesregierung derzeit im Kreise der Ressorts, wie praktikable Lösungsansätze zur Bekämpfung der Missbrauchsproblematik aussehen könnten. Ziel ist es, Manipulationsmöglichkeiten bei der Zahlungsauslösung effektiv zu verhindern und sämtliche Mobilfunknutzer ausreichend zu schützen.

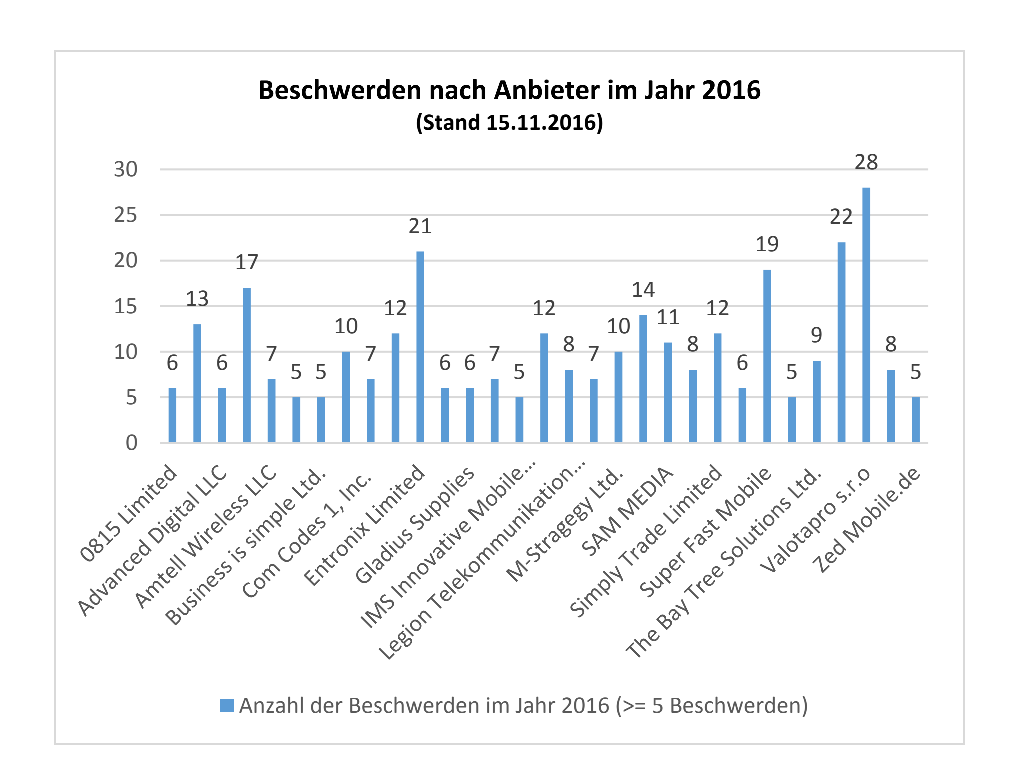
4. Wie lange braucht die Bundesnetzagentur im Durchschnitt, um einer Beschwerde in diesem Bereich erstmals nachzugehen?

   Wie lange braucht die Bundesnetzagentur durchschnittlich für eine Lösungsfindung?

Die Bundesnetzagentur führt über die Dauer der Bearbeitung von Beschwerden keine Statistik. Die Lösungsfindung hängt maßgeblich davon ab, in welcher Qualität und in welchem Umfang Angaben in einer Beschwerde gemacht werden, die der Aufklärung des Sachverhaltes dienen.

5. Welche Anbieter sind nach Kenntnis der Bundesregierung absolut und relativ gesehen von Beschwerden besonders häufig betroffen?

Eine von der Bundesnetzagentur vorgenommene Auswertung der Beschwerden des Jahres 2016 hat ergeben, dass bisher 131 Leistungserbringer/Diensteanbieter auffällig geworden sind. Dabei ist zum einen zu berücksichtigen, dass der Leistungserbringer/Diensteanbieter durch die Beschwerdeführer nicht in sämtlichen Fällen benannt wurde. Zum anderen werden auf der Mobilfunkrechnung teilweise nicht die Leistungserbringer/Diensteanbieter, sondern ausschließlich die sogenannten Aggregatoren/Paymentanbieter ausgewiesen.



6. Wie viele Komplettsperren von Drittanbietern aufgrund unseriöser Geschäftspraktiken gab es durch die Bundesnetzagentur in diesem Jahr?

   Wie ist die Entwicklung der Anzahl der Sperren über die letzten fünf Jahre?

In zwei Fällen, in denen durch eigene Ermittlungen der Bundesnetzagentur bereits das Entstehen missbräuchlicher Forderungen reproduziert und nachgewiesen werden konnte, wurden nach Anhörung durch die Bundesnetzagentur die beiden entsprechenden Dienste seitens der betroffenen Netzbetreiber umgehend gesperrt. Die Fälle waren dadurch gekennzeichnet, dass alleine der Aufruf einer Internetseite im mobilen Internet ausreichte, um eine entsprechende Abrechnung auszulösen.

7. Aus welchen Gründen wurden Drittanbieter gesperrt (bitte Fallanzahlen angeben)?

   Welche Firmen waren von den Sperren betroffen?

Auf die Antwort zu Frage 6 wird verwiesen.

8. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus der Entwicklung bei den Sperren?

Auf die Antwort zu Frage 3 wird verwiesen.

9. Gab es in den letzten fünf Jahren weitere Verfahren und Sanktionen von der Bundesnetzagentur gegen Unternehmen im Zusammenhang mit den Geschäften von Drittanbietern, und wenn ja, wann, warum, gegen wen, und in welcher Form erfolgte die Sanktionierung?

Die Bundesnetzagentur ist mit Verbraucherbeschwerden über Abrechnungsposten von Drittanbietern seit dem Jahr 2010 befasst. Die zivilrechtlichen Fragestel-

lungen zur Wirksamkeit des Vertragsschlusses standen in den Einzelfällen regelmäßig im Vordergrund. Mangels tatsächlicher Überprüfbarkeit konnten regelmäßig keine Sanktionen im Rahmen der Nummernverwaltung ergriffen werden. Dennoch hat die Bundesnetzagentur die Thematik aufgegriffen, die Branche auf Missstände hingewiesen und mehr Transparenz gefordert. Die Probleme der Verbraucher mündeten letztlich auch in der Regelung des § 312g BGB a. F. – zwischenzeitlich § 312j BGB n. F. – und § 45d Absatz 3 TKG.

Im Kontext WAP-/WEB-Billing liegen der Bundesnetzagentur aufgrund eines Hinweises aus der Branche Erkenntnisse vor, dass im mobilen Internet Ende letzten Jahres z. B. teilweise Billing-Bezahlseiten bewusst mit Bildern und Texten überlagert wurden. Dem User wird beispielsweise vorgetäuscht, dass er mit seinem Smartphone auf einen Videoplayer-Button klickt. Die oberste „Bildschicht", auf die der Nutzer klickt, lässt den Klick quasi „durch" – die entsprechenden klickbaren Flächen sind so angeordnet, dass der (unsichtbar) darunter liegende Aktivierungsbutton ausgelöst wird, der letztlich eine finanzielle Forderung nach sich zieht.

Technisch werden entsprechende Überlagerungen beispielsweise mittels des sogenannten I-Framing realisiert. Durch diese programmtechnischen Methoden konnten demnach Vertragsschlüsse unbemerkt und gegen den Willen der Verbraucher im mobilen Internet herbeigeführt werden.

Die Mobilfunknetzbetreiber wurden von der Bundesnetzagentur mit diesem Missbrauchsszenario konfrontiert und zur Stellungnahme aufgefordert. Nach deren Darstellung wird zwischenzeitlich eine Überlagerung von Billing-Seiten in den Mobilfunknetzen größtenteils unterbunden. Derartige Überlagerungen wurden wohl insbesondere dadurch begünstigt, dass entsprechende Billing-Seiten zum Teil nicht von den Mobilfunkanbietern gehostet wurden. Entsprechende Fallkonstellationen sollen nunmehr durch eine technische Lösung, das sogenannte Redirect, unterbunden werden. Im Rahmen des Vertragsschlusses soll der Nutzer demnach auf eine Billingseite weitergeleitet werden, die durch seinen jeweiligen Mobilfunkanbieter gehostet wird. Erst wenn er auf den entsprechenden Seiten den Vertragsschluss ausdrücklich bestätigt, sollen entsprechende Forderungen in Rechnung gestellt werden können. Eine Überlagerung dieser Seiten mittels I-Framing sei technisch ausgeschlossen.

Das sogenannte Redirect wird nach derzeitigem Stand jedenfalls durch die Telekom Deutschland GmbH, die Telefónica Germany GmbH & Co. OHG (inkl. E-Plus) und die Vodafone GmbH eingesetzt.

In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass auf das sogenannte Redirect durch die Mobilfunkanbieter nach derzeitigen Planungen auch in Zukunft nicht in jedem Fall zurückgegriffen wird, sondern nur in bestimmten Dienstevarianten. Die Mobilfunkanbieter haben sich hierbei gemeinsam auf dreizehn Kategorien geeinigt. Bei welchem Dienst eine solche Implementierung erfolgt, unterliegt letztlich einer Risikoabwägung der Mobilfunkanbieter. Insbesondere als seriös eingeschätzte Dienste (z. B. Handytickets für Parkplätze oder Bahnfahrten) oder besondere Vertragspartner (z. B. Google, Apple usw.) unterliegen diesen Restriktionen nicht.

Einige Service-Provider (z. B. Mobilcom-Debitel) haben das sogenannte Redirect nach derzeitigem Kenntnisstand noch nicht implementiert.

10. Wie viele Drittanbieter agieren nach Kenntnis der Bundesregierung mit WAP-Billing auf dem deutschen Markt?

Der Bundesregierung liegen keine Informationen über die genaue Anzahl der Drittanbieter vor, die auf dem deutschen Markt agieren.

11. Welche Bedeutung hat das WAP-Billing in Deutschland (Antwort bitte anhand von Zahlenmaterial begründen)?

Der Bundesregierung liegen keine entsprechenden Umsatzzahlen vor.

12. Welche unseriösen Geschäftspraktiken von Drittanbietern sind der Bundesregierung bekannt?

    Plant die Bundesregierung konkrete Maßnahmen, um gegen die Probleme mit unseriösen Geschäftspraktiken von Drittanbietern vorzugehen?

    Wenn ja, welche, und mit welchem Zeitplan?

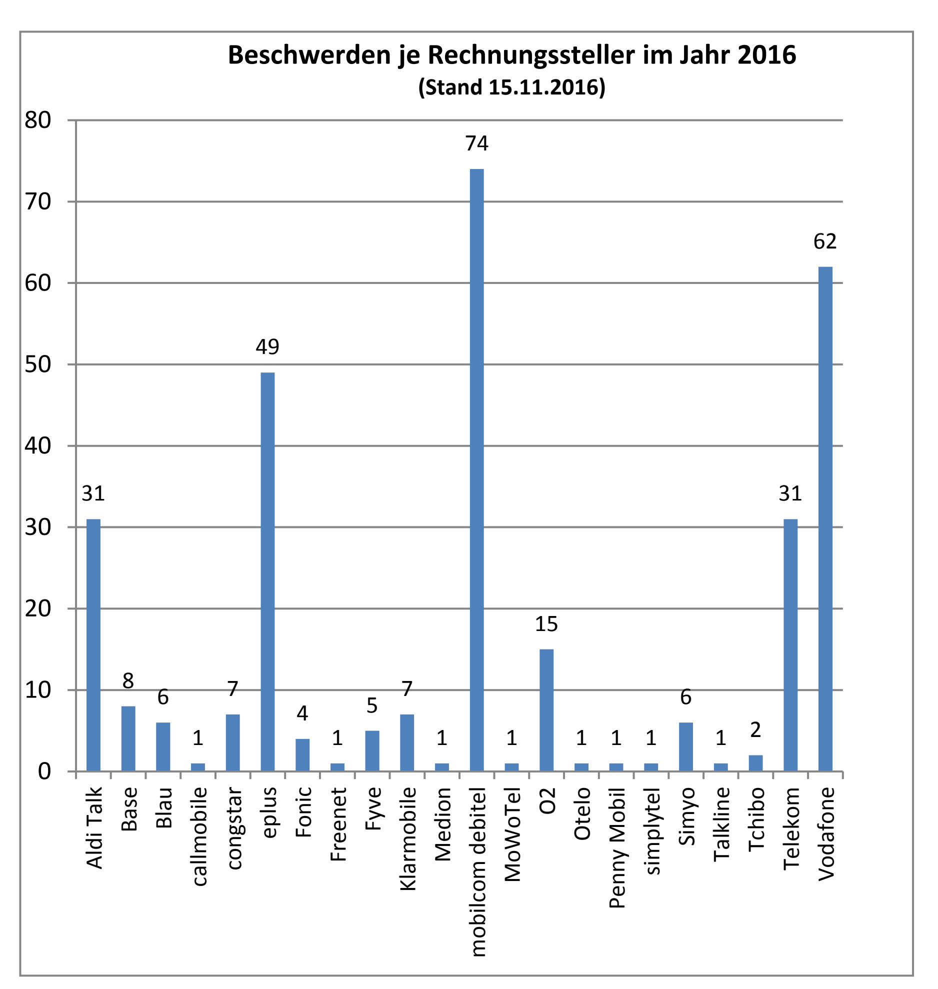
Der Bundesregierung ist bekannt, dass es in der Vergangenheit zu Verbraucherbeschwerden bei der Abrechnung angeblicher Drittanbieterleistungen kam. Wie bereits in der Antwort zu Frage 3 ausgeführt, besteht innerhalb der Bundesregierung Einigkeit, Manipulationsmöglichkeiten bei der Zahlungsauslösung effektiv zu verhindern und sämtliche Mobilfunknutzer ausreichend zu schützen. Um dieses Ziel zu erreichen, hat das zuständige Bundesministerium für Wirtschaft und Energie einen Lösungsansatz erarbeitet. Dieser Vorschlag wird nun im Kreise der Ressorts diskutiert.

13. Welches konkrete Handeln der Bundesnetzagentur folgte bislang aus der Marktwächterwarnung der Verbraucherzentrale (siehe www.marktwaechter.de/pressemeldung/marktwaechterwarnung-mobilcom-debitel-dominiert-bei-verbraucherproblemen-mit), und welche konkreten Maßnahmen befinden sich derzeit in Planung?

Die Bundesnetzagentur hat bereits vor Veröffentlichung der Marktwächterwarnung Ermittlungen aufgenommen und Gespräche mit Branchenvertretern geführt. Aus der Veröffentlichung haben sich insofern keine neuen Erkenntnisse ergeben.

Die in der Marktwächterwarnung getroffene Aussage, dass 40 Prozent der Beschwerden über Drittanbieterforderungen den Provider Mobilcom-Debitel betreffen, kann aus den absoluten Zahlen der vorliegenden Beschwerden zwar nicht unmittelbar abgeleitet werden; gleichwohl ist das Beschwerdeaufkommen auffällig.

Die Beschwerdesituation stellt sich in absoluten Zahlen und ohne Berücksichtigung von Marktanteilen bezogen auf die abrechnenden Anbieter wie folgt dar:



Die festgestellten Überlagerungen von Billingseiten und Umgehung der gesetzlichen Buttonlösung wurden insbesondere dadurch begünstigt, dass entsprechende Billing-Seiten von den Mobilfunkanbietern zum Teil nicht gehostet wurden.

Entsprechende Fallkonstellationen können durch ein sogenanntes Redirect unterbunden werden. Dieser von den Unternehmen aktuell entwickelte technische Lösungsansatz, mit dem die Abrechnung missbräuchlich generierter Forderungen über die Mobilfunkrechnung unterbunden werden kann, wird insofern grundsätzlich begrüßt.

14. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse vor, ob und wenn ja, wie häufig Mobilfunkunternehmen Forderungen von Drittanbietern zu einem anteiligen Preis abkaufen?

Der Bundesregierung liegen keine Informationen vor, wie häufig Mobilfunkunternehmen Forderungen von Drittanbietern zu einem anteiligen Preis abkaufen.

Allerdings findet nach Kenntnisstand der Bundesnetzagentur üblicherweise in sämtlichen Fällen, in denen Forderungen über die Mobilfunkrechnung abgerechnet werden, ein Forderungskauf durch die abrechnenden Mobilfunkunternehmen statt. Da regelmäßig sogenannte Aggregatoren/Paymentanbietern als technische Dienstleister fungieren, handelt es sich üblicherweise um einen doppelten Forderungskauf. Im Ergebnis kaufen die Mobilfunkunternehmen demnach Forderungen von den Aggregatoren/Paymentanbietern an, die diese wiederum von den Leistungserbringern/Inhalteanbietern angekauft haben.

15. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse vor, wie viel Prozent der Nutzerinnen und Nutzer eine Drittanbietersperre eingerichtet haben?

    Wenn ja, wie viele?

Der Bundesregierung liegen keine Informationen vor, wie viele Nutzer eine Drittanbietersperre eingerichtet haben.

16. Welche möglichst aktuellen Erkenntnisse liegen der Bundesregierung vor, ob und wie Mobilfunkanbieter ihre Kundschaft über die Möglichkeit einer Drittanbietersperre informieren?

Über die Verpflichtung nach § 43a Absatz 1 Nummer 14 TKG hinausgehend (Informationspflicht bei Vertragsschluss über den Anspruch auf Sperrung nach § 45d Absatz 3 TKG) werden die Möglichkeiten der Drittanbietersperre durch die Mobilfunkanbieter regelmäßig nicht prominent beworben. In vielen Fällen sind nähere Informationen erst dann zu erhalten, wenn man sich als Bestandskunde im entsprechenden Portal des Mobilfunkanbieters einloggt. Genaue Erkenntnisse über die jeweilige Ausgestaltung innerhalb des jeweiligen Portals liegen nicht vor.

Die Bundesnetzagentur teilt dazu mit, dass vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussionen zu Missbrauchsfällen einzelne Mobilfunkanbieter angekündigt haben, den Bereich der Drittanbietersperre künftig offensiv zu vermarkten bzw. genaue Informationsmöglichkeiten für Verbraucher zu schaffen.

Exemplarische Informationsangebote verschiedener Anbieter können über die nachfolgenden Internetseiten aufgerufen werden:

- Telekom Deutschland GmbH
  Detaillierte Informationen nach Log-in im „Sperrportal“
  www.telekom.de/hilfe/rechnung/rechnungsinhalt/drittanbieter?ViewMode=faq
- Vodafone GmbH
  Detaillierte Informationen und Videotutorial zur Einrichtung einer Sperre unter:
  www.vodafone.de/hilfe/rechnung/abos-und-bezahlen-per-handy.html
- Telefónica Germany GmbH & Co. OHG
  Informationsmöglichkeit (nur) für Geschäftskunden unter:
  www.o2online.de/business/service/extra/handy/drittanbietersperre/

17. Wäre es aus Sicht der Bundesregierung sinnvoll, wenn, wie vom Bundesrat gefordert, eine netzseitige komplette Drittanbietersperre voreingestellt wird, die auf Wunsch der Nutzerin oder des Nutzers aufgehoben wird (Opt-in-Verfahren, Antwort bitte begründen)?

18. Wäre es aus Sicht der Bundesregierung sinnvoll, wie vom Bundesrat gefordert, eine selektive Drittanbietersperre (bestimmte Drittanbieter/Kategorien können zugelassen werden, alle anderen sind gesperrt) von den Anbietern gesetzlich zu fordern, um den Verbraucherschutz zu stärken (Antwort bitte begründen)?

    Wie wäre diese Sperre aus Sicht der Bundesregierung ggf. konkret zu gestalten?

19. Wäre es aus Sicht der Bundesregierung sinnvoll, wenn der Vertragsabschluss erst durch die Versendung einer gesetzlich vorgeschriebenen Bestätigungs-SMS des Telekommunikationsunternehmens an den Kunden oder durch die Autorisierung im Zuge eines gesetzlich vorgeschriebenen Re-Direct-Verfahrens (die Verbraucherin oder der Verbraucher bestätigt den Zahlungsvorgang auf einer weiteren Website des Mobilfunkanbieters) zustande käme (Antwort bitte ggf. für beide Optionen gesondert begründen)?

Die Fragen 17 bis 19 werden gemeinsam beantwortet.

Auf die Antworten zu den Fragen 3 und 12 wird verwiesen.

Zu Details der laufenden ressortinternen Beratungen kann keine Stellungnahme abgegeben werden.



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333